

VU Research Portal

Participatiewet: van overspannen ambitie naar praktische veerkracht

Bosselaar, Hans; Trommel, Willem

published in

Met andere ogen
2020

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

document license

Article 25fa Dutch Copyright Act

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Bosselaar, H., & Trommel, W. (2020). Participatiewet: van overspannen ambitie naar praktische veerkracht. In H. Bosselaar (Ed.), *Met andere ogen: Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (pp. 15-25). Boom bestuurskunde.
https://www.researchgate.net/publication/347976096_Participatiewet_van_overspannen_ambitie_naar_praktische_veerkracht

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/347976096>

Participatiewet: van overspannen ambitie naar praktische veerkracht

Chapter · December 2020

CITATIONS

0

READS

208

2 authors:



[Hans Bosselaar](#)

Vrije Universiteit Amsterdam

21 PUBLICATIONS 19 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



[W. Trommel](#)

Vrije Universiteit Amsterdam

48 PUBLICATIONS 321 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Personal Return to Work Budgets for Persons with Disabilities: Demand-Based Delivery of Re-Integration Services in the Netherlands [View project](#)



Niet langer in de Wajong [View project](#)

PARTICIPATIEWET: VAN OVERSPANNEN AMBITIE NAAR PRAKTISCHE VEERKRACHT

Hans Bosselaar & Willem Trommel

1.1

INLEIDING

Mensen aan het werk helpen die al langere tijd aan de zijlijn staan, is geen sinecure. Dit geldt eens te meer waar het mensen met een beperking betreft. En hoewel we inmiddels na decennialange ervaringen weten hoe moeilijk het is, melden zich steeds weer nieuwe politici en beleidsmakers die met ‘krachtige maatregelen’ het varkentje wel even zullen wassen. De Participatiewet uit 2015 is daarvan een voorbeeld. De leidende gedachte is: iedereen kan werken, als we maar rekening houden met wat mensen aankunnen. *Werken naar vermogen*, zoals de wet werd genoemd in de voorbereidende fase.

En dan blijkt na vijf jaar andermaal dat het allemaal niet meevalt, zoals de SCP-evaluatie van de wet (Van Echtelt e.a., 2019) laat zien: vrijwel geen extra werk voor langdurig werklozen en nauwelijks verbetering in de positie van jonggehandicapten. De ambities van de wet, zo stelt het SCP, zijn bij lange na niet waargemaakt. Het liedje kan dus weer van voor af aan beginnen, met nieuw ferm beleid en, na enkele jaren, een nieuw ferm evaluatierapport dat het beleid de les leest. Of zijn er misschien toch lichtpuntjes te ontdekken? Deze bundel doet een poging hiertoe, want er is ook weer niet helemaal niets gebeurd de afgelopen jaren.

Op zichzelf verbaast het niet dat het bij activering steeds weer uitdraait op een schijnbare mislukking. Immers, aan de orde is beleid voor doelgroepen met een vaak uiterst complexe achtergrond. Wat zien we zoal? Schuldenproblematiek en verslaving, taalachterstanden en migratieproblematiek, mentale en fysieke beperkingen, gebrekkige scholing en onvoldoende sociale vaardigheden. De lijst is gemakkelijk nog langer te maken en dikwijls gaat het dan ook nog eens om een combinatie van problemen. Beleid dat hiermee onvoldoende rekening houdt, is gespeend van ironie en daarom gedoemd te mislukken (Trommel, 2018). En dan hebben we het nog niet eens over de vraagzijde van de arbeidsmarkt, de structuur van de werkgelegenheid, het veeleisende arbeidsklimaat en de houding van werk-

gevers, die veelal niet op 'probleemgevallen' zitten te wachten. Ook dit laat zich niet zomaar per beleidsdecreet ombuigen, sterker nog, in de actuele, neoliberale economische context is het zelfs de reguliere werknemer niet gegund 'naar vermogen' te werken, zo concludeert de WRR (Engbersen e.a., 2020) in een ontmoedigend rapport. Overtref jezelf, is het motto. Hoe zou activering van probleemgroepen in zo'n werkklimaat kunnen gedijen?

Vanwaar dan onze zoektocht naar lichtpunten? Het interessante van de Participatiewet is de verschuiving van beleidsverantwoordelijkheden: van de centrale overheid naar lokale partijen, met de gemeente als spin in het web. De doelgroep mag dan onvoldoende geactiveerd zijn, dat geldt niet voor veel wethouders, gemeentelijke professionals, bedrijven, dienstverleners, vrijwilligersorganisaties en zo meer. Er is leven in de brouwerij gekomen, soms moeizaam en gekunsteld, maar ook energiek en gedreven. Wat de auteurs in deze bundel bezighoudt, is de vraag of er in dit gewoel iets is dat perspectief biedt en waarvan we kunnen leren. Misschien niet op de korte termijn en misschien niet in termen van keiharde opbrengsten (aantal plaatsingen), maar misschien wel in de opbloei van een maatschappelijk klimaat dat de positie van burgers met een beperking gunstiger gezind is dan het huidige, voornamelijk op rendement gerichte werk- en beleidsklimaat.

Het eerste deel van dit openingshoofdstuk schetst in kort bestek de twee gezichten van de Participatiewet: een disciplinerend sturingsinstrument dat harde re-integratieresultaten wil afdwingen, maar ook een mechanisme dat een nieuw veld van maatschappelijke activiteit tot ontwikkeling brengt. Na deze introductie gaan we in op wat volgens ons de uitkomst van deze tweede functie zou kunnen zijn: de opbloei van maatschappelijke veerkracht. Veerkracht verwijst naar het herstellvermogen van een gemeenschap in tijden van verlies. De term is bij uitstek van toepassing op de problematiek van arbeidsbeperkte personen: welke krachten gaan verborgen bij betrokkenen en hun sociale omgeving om de betreffende beperking te overwinnen? De hiervan afgeleide vraag is of de Participatiewet, naast haar disciplinerende functie, van invloed is op de maatschappelijke veerkracht, bijvoorbeeld omdat wordt aangestuurd op de vorming en benutting van lokale coalities van toegewijde partijen. Het kan theoretisch wel zo zijn dat een dergelijke ontwikkeling op gang komt, maar dat dit (nog) niet in concrete resultaten is terug te zien.

Dit is geen automatisme, zo zullen we leren uit verschillende bijdragen aan deze bundel, maar er zijn diverse bijdragen die wel degelijk op dergelijke lichtpuntjes wijzen. Daarom is het interessant genoeg om verder te zoeken naar de condities die daarbij een rol spelen. Nadat we hierbij uitvoeriger hebben stilgestaan, sluiten we dit hoofdstuk af met een korte inleiding op de hoofdstukken in deze bundel.

1.2

VAN NATIONALE NAAR LOKALE ZORG

Ruim dertig jaar geleden verscheen het boek *Zorg en de staat* van Abram de Swaan (1989). In zijn boek analyseert hij het historische proces van collectivisering van de zorg voor kwetsbaren in de negentiende en twintigste eeuw. De verzorgingsstaten die zo ontstaan, worden gedragen door een stelsel van sociale regelingen waarmee nationale overheden hun burgers beschermen tegen de risico's van de liberale, geïndustrialiseerde samenleving. De opbouw van ons socialezekerheidsstelsel werd min of meer afgerond met de invoering van de AAW, de volksverzekering waardoor jonggehandicapten, als laatste groep, onderdeel werden van deze collectieve bescherming. Nog geen tien jaar later ging voor het eerst het mes in het stelsel. Sindsdien is het snijden en bijsnijden van de regelingen, net als de opbouw in de jaren ervoor, een onophoudelijk proces. De aanleiding voor de eerste ingrepen was voornamelijk economisch: de beide oliecrises brachten de staat in financiële problemen. De meeste daaropvolgende ingrepen kunnen echter (beter) worden begrepen als onderdeel van het onderliggende sociologische proces, zoals ook De Swaan in zijn werk liet zien; de ontwikkelende samenleving produceert voortdurend nieuwe risico's die institutionele responsen uitlokken.

De studie van De Swaan stopte bij de nationalisering van de bescherming tegen collectieve risico's. Inmiddels zijn we in een volgende fase terechtgekomen, waarbij enerzijds bescherming op bovennationaal niveau georganiseerd wordt of zou moeten worden (van bovennationale cao's tot de sociale bescherming van arbeidsmigranten), terwijl anderzijds de gevolgen van nationale en internationale ontwikkelingen (sluiting van winkelketens, offshoring van productie, instroom van vluchtelingen) lokaal opgevangen moeten worden. In de literatuur wordt gesproken over het proces van globalisering. De invoering van de Participatiewet en van andere decentrale regelingen (jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning) kan worden gezien als een reactie op de toenemende lokale manifestatie van sociale risico's.

Met de invoering van de Participatiewet is een substantieel aantal bevoegdheden en middelen overgedragen van het Rijk naar gemeenten en hun partners. In deze bundel staat vooral de lokalisering van de zorg voor de participatie van jongeren met een beperking centraal, als onderdeel van de Participatiewet. Naar deze lokalisering zijn diverse studies verricht. De meeste studies evalueren de effecten om vast te stellen of de institutionele aanpassingen hun doel bereiken. In deze bundel ligt de focus op de processen die ten grondslag liggen aan de gerealiseerde en uitgebleven effecten. We zoomen daarbij in op de vraag of en hoe lokale instellingen er, samen met maatschappelijke en private partijen, in slagen vorm en inhoud te geven aan het bevorderen van de participatie van jongeren met een beperking.

1.3

SLIMME MENSEN IN STELLING BRENGEN

De Participatiewet en een aantal flankerende wetten, zoals de Wet banenafspraken en de Quotumwet, sturen aan op de betrokkenheid van maatschappelijke en particuliere actoren en organisaties. De keuze hiervoor komt niet uit de lucht vallen. Mede door diverse verzorgingsstaatarrangementen is het met de emancipatie van veel groepen burgers in de afgelopen decennia heel hard gegaan. De bevolking bestaat meer en meer uit, wat Anthony Giddens noemt, 'clever people' (Giddens, 1994; Van der Veen, 2000), die goed, of zelfs te goed, voor hun eigen belangen opkomen. Consequentie hiervan is dat deze burgers zich niet meer 'van bovenaf' laten aansturen. Voor Giddens is de consequentie hiervan dat de bescherming tegen hedendaagse risico's alleen kan slagen door burgers als medeverantwoordelijke bij beleidsvorming en -uitvoering te betrekken (Van der Veen, 2000). Dat kan goed gebeuren door de bevoegdheden en middelen aan een lager overheidsniveau over te dragen. De plaatselijke overheid wordt op deze manier in de gelegenheid gesteld partijen te prikkelen en te faciliteren om bij te dragen aan het behalen van de lokale sociale doelen, hetgeen met de invoering van de Participatiewet is gebeurd.

Er zijn meer argumenten om burgers en organisaties bij de beleidsvorming en -uitvoering te betrekken. Zo heeft Giddens' pleidooi ook een normatief karakter. Door 'clever people' mede verantwoordelijk te maken, is het aannemelijk dat zij meer affiniteit krijgen met het overheidsbeleid en zich er actief voor gaan inzetten. Dit is een argument dat gedeeld wordt door de bestuurswetenschappers die de beleidsvorming en -uitvoering van bijvoorbeeld de sociale zekerheid vooral zien als een proces van de gezamenlijke productie van publieke waarden (Moore, 2000). De betrokkenheid van burgers vergroot in hun optiek de democratische legitimiteit van overheidsoptreden en leidt tegelijkertijd tot een betere aansluiting van vraag en aanbod als het gaat om de 'productie' van sociale voorzieningen en interventies (Osborne & Stokosch, 2013).

Vanuit deze inzichten ligt de decentralisatie van beleid en uitvoering min of meer voor de hand. Hierbij geldt dat de lokale overheid de touwtjes niet volledig in handen heeft, maar medeproducent is van de plaatselijke sociale voorzieningen en diensten. Bij deze ontwikkeling is het de vraag hoe de overheid haar eindverantwoordelijkheid voor de publieke zaak waar kan maken. Aan de ene kant is zij voor de productie van voorzieningen afhankelijk van autonome derden, aan de andere kant mag het niet zo zijn dat door de afnemende invloed van de overheid het niveau van collectieve bescherming onder het (politiek) beoogde niveau daalt. In de literatuur wordt in dit verband gewezen op het belang van metagovernance (Jessop, 2003). Dat wil zeggen dat de overheid, vooral bij de aanpak van complexe vraagstukken, nog wel enigszins kan sturen, namelijk door te sturen op de zelfstu-

ring van betrokken partijen. Deze zelfsturing speelt zich veelal af in formele en informele netwerken, waar de lokale overheid vaak ook zelf deel van uitmaakt.

1.4

METAGOVERNANCE: DOORMODDEREN VOOR GEVORDERDEN

Het mag duidelijk zijn dat het vorm geven aan metagovernance, ook in de gelokaliseerde verzorgingsstaat, niet eenvoudig is. In de eerste plaats is deze manier van sturen nieuw en komt zij in de plaats van de traditionele top-down overheidssturing. Het afscheid nemen van de centrale rol is voor de overheid niet eenvoudig, evenmin als het aanvaarden van het inzicht dat de eigen invloed op het behalen van beleidsdoelen sterk is afgenomen. In de onderzoeksliteratuur wordt door diverse auteurs (Frissen, 2013; Drosterij & Peeters, 2011; Trommel, 2009) erop gewezen dat overheidsinstanties de neiging hebben hierop nogal krampachtig te reageren. Het verlies aan gezag en georganiseerde solidariteit leiden regelmatig tot een overspannen reactie door, tegen de stroom in, de touwtjes strakker aan te halen en de druk op te voeren op de ‘clever people’ om mee te werken aan het behalen van de overheidsdoelen. In dit verband spreekt Trommel over ‘gulzig bestuur’ en gebruiken Drosterij en Peeters de term ‘reponsabiliseren’.

Tegenover de weerstand om ruimte te geven aan zelfregulering blijkt het invullen van metagovernance ‘an sich’ ook niet eenvoudig. Metagovernance is een doorlopend proces van het bewaken van de balans tussen de belangen van direct betrokkenen en het publieke belang. Voor alle betrokken partijen betekent dit dat zij vaak niet verder komen dan het suboptimaal realiseren van hun doelen. Dat is voor de private deelnemers aan het proces niet makkelijk te verteren, maar dit is nog minder het geval voor overheidsfunctionarissen. Zij moeten zich verantwoorden bij bestuurders en volksvertegenwoordigers die vanuit hun politieke rolopvatting niet snel geneigd zijn genoegen te nemen met suboptimale resultaten. Voor metagovernance moeten overheidsfunctionarissen dus stevig in hun schoenen staan en de dialoog met bestuurders en volksvertegenwoordigers durven voeren. Dat geldt natuurlijk ook omgekeerd.

De legitimatie en verantwoording van de inspanningen van de betrokken partijen richting bestuur en politiek worden verder bemoeilijkt doordat in de afgelopen decennia het denken over sociale zekerheid en participatie vooral een financiële aangelegenheid is geworden. Het primaat van het beleid ligt al jaren bij het beheersen van de sociale zekerheidsuitgaven, ongeacht het gegeven dat de burgers die nu nog in de gemeentelijke bestanden zitten vaak door een complexe problematiek niet eenvoudig uitstromen naar betaald werk. Dat betekent dat het accent in de metagovernance van de sociale zekerheid ook vooral is komen te liggen op het behalen van financiële en productiviteitsdoelen, terwijl de betrokken overheidsfunctionarissen als coproducteur van voorzieningen en diensten in hun roluitoefening tegelijkertijd moeten aansluiten bij een breder scala aan economische en maat-

schappelijke doelen van hun cliënten en partners. Het zoeken van de balans hierin wordt niet zomaar gesteund door nationale en lokale bestuurders en politici, die hun beperkte invloed als metabestuurder niet altijd als zodanig erkennen en invullen.

De Participatiewet en de flankerende wetten bieden de mogelijkheid om lokaal invulling te geven aan eigen beleid en de uitvoering ervan. De wetgeving vertoont veel kenmerken van Giddens' 'derde weg', dat wil zeggen: via de wetgeving worden ruimte en middelen beschikbaar gesteld om de participatie van jongeren met een beperking een impuls te geven (Van der Veen, 2000). Maar de wetgeving heeft ook een aantal repressieve elementen, die niet aansluiten bij de door Giddens uitgestippelde route. Denk bijvoorbeeld aan het strikte, centraal aangestuurde, sanctieregime in de wet, de verplichting voor gemeenten om van hun uitkeringsgerechtigden een tegenprestatie te verlangen en de prikkelwerking van de wet voor gemeenten die achterblijven bij het realiseren van uitstroom uit de Participatiewet in vergelijking met andere gemeenten. Vandaar dat we in deze bundel nieuwsgierig zijn naar de vraag of en hoe de lokale overheid en hun partners het proces van (sturing op) zelfregulering invullen. Ruwweg kan het daarbij twee kanten op gaan. In de eerste plaats kan in de lokale inkleuring het accent blijven liggen op de financieel-economische resultaten die met de uitvoering van de Participatiewet worden behaald. Hierin kunnen lokale partijen zich gesteund voelen door het actuele sociale zekerheidsdiscours, dat voornamelijk gaat over de hoge kosten van het stelsel, de uitblijvende uitstroom van bepaalde groepen uit de sociale regelingen, het misbruik van regelingen, de terughoudendheid van werkgevers om inclusief personeelsbeleid te voeren, et cetera. Een dergelijke lokale inkleuring zou een voortzetting zijn van het denken over en toepassen van de sociale zekerheid uit de jaren voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet. De lokale inkleuring kan echter ook aansluiten bij de beschreven sociologische ontwikkeling, waarbij de reactie op zowel globalisering als de evolutie van burgers en partners tot 'clever people' centraal staat. Die ruimte en middelen biedt de Participatiewet eveneens. Ruimte voor een meer ironische benadering van het socialezekerheidsbeleid (Jesop, 2003), waarbij de lokale overheid en haar partners gezamenlijk hun eigen doelen nastreven en dit doen vanuit de wetenschap dat hun doelen nooit allemaal volledig gerealiseerd kunnen worden. Het is meer en meer een kwestie van het voortdurend zetten van kleine stappen in een weliswaar overwogen richting, aansluitend op de kracht en mogelijkheden van anderen, en hiermee de *veerkracht* van de lokale samenleving te benutten en te versterken. Een proces dat in 1959 al door Lindblom werd gelabeld als 'de kunst van het doormodderen', maar in deze tijd gaat het dan wel om doormodderen voor gevorderden.

1.5

VEERKRACHT IN PRAKTIJKEN

Wie over maatschappelijke veerkracht spreekt – en dat is in de mode –, bezondigt zich al snel aan ‘wishful thinking’. Wat zou het mooi zijn als burgers beter in staat zijn voor zichzelf te zorgen, zodat de overheid kan besparen op haar dure voorzieningen. Zo geformuleerd gaat het om een neoliberale schaamlap voor de terugtred van de verzorgingsstaat, en inderdaad, de beleidsconcepten als de ‘participatiesamenleving’ en in haar kielzog de Participatiewet zijn mede op deze leest geschoeid. Maar veerkracht laat zich niet afdwingen, dat hele idee staat haaks op waar maatschappelijke veerkracht in essentie voor staat: een mysterieus, veelal verborgen vermogen om weerstand te bieden gedurende episoden van verlies, noodlot, overmacht of crisis. Zo kunnen burgers met een arbeidsbeperking zich veerkrachtig tonen en met deze beperking leren omgaan, maar een veerkrachtige samenleving zal hiertoe ook passende omstandigheden smeden.

Wat zijn die passende omstandigheden? We weten er nog veel te weinig van, maar in ieder geval kan niet worden volgehouden dat afbouw van statelijke instituties vanzelf tot maatschappelijke veerkracht zal leiden. Sterker, veerkracht gedijt bij steun vanuit de vertrouwde omgeving, zoals de persoon die een zwaar verlies heeft geleden steun zoekt bij ‘oude vrienden’. Op samenlevingsniveau zijn dat bijvoorbeeld de verzorgingsstaat en de rechtsstaat, bouwwerken waarop burgers in moeilijke tijden kunnen terugvallen (Trommel, 2018). Maar deze bouwwerken hebben het zwaar te verduren onder condities van neoliberale drift en het bijbehorende mensbeeld, dat er juist op gericht is burgers in de sleutel van volledige individuele verantwoordelijkheid te plaatsen. Zo bezien spant de Participatiewet het paard achter de wagen en holt zij de benodigde maatschappelijke steun uit, zowel in termen van arrangementen alsook in termen van maatschappelijke mentaliteit.

Maar toch, bedoeld en onbedoeld wordt door de wet een beweging op gang gebracht die relatief nieuw is en nadere studie verdient. Zo dwingt de wet lokale aandacht af voor de problematiek van de doelgroep, waarbij een taboe komt te rusten op vanzelfsprekende uitkeringsverstrekking. Leidt dit bij partijen tot intrinsieke toewijding aan het vraagstuk? Daarbij worden ook actoren aangesproken die uit zichzelf minder geneigd zijn het vraagstuk hoog op de agenda te plaatsen, zoals de werkgevers. Kan dit in bedrijven alsnog een klimaat stimuleren waarin mensen met een arbeidsbeperking worden verwelkomd? De wet spreekt ook van innovatie: ga op zoek naar onorthodoxe werkwijzen en onderzoek deze. Zien we daar iets van terug? Nieuw is ten slotte ook het mantra van samenwerking. Zoek naar coalities die het verschil kunnen maken met een slimme menging van kennis en belangenposities. Komen we daarvan voorbeelden tegen die kansrijk zijn?

De wetgever wil bij dit alles resultaat zien, maar moet zich ook realiseren dat juist met de vermaatschappelijking van beleid en bestuur het beeld kan verschuiven van wat wenselijk en haalbaar is. Zo kunnen partijen in hun samenwerkingsactiviteiten ontdekken dat snelle resultaten onrealistisch zijn en dat geduld en langere adem noodzakelijk zijn. Partijen kunnen ontdekken dat veel meer kennis van de specifieke probleemachtergronden van cliënten nodig is, alvorens een zinvol en realistisch activeringstraject kan worden ontworpen, het centrale systeem van prestatiesturing ten spijt. Partijen doen daarnaast regelmatig slechte ervaringen op met de snelle, zakelijke en schematische aanpak en kunnen gaan aandringen op meer bezonnenheid, empathie, behoedzaamheid en ‘trial & error’. Daarbij kan het doel van het activeringswerk gestaag verschuiven: als plaatsing op de reguliere arbeidsmarkt vooralsnog te hoog gegrepen is, kunnen dan alternatieve vormen van zinvolle maatschappelijke deelname worden gezocht? Mag *werken naar vermogen* ruimer worden opgevat dan louter in termen van betaalde arbeid?

Wat ons in het bijzonder interesseert, is de vraag of zich inderdaad nieuwe gemeenschappen aandienen die zich afkeren van externe, veelal opgelegde doelen en werkwijzen en vervolgens vanuit een eigen, intrinsieke waardeoriëntatie met het activeringsvraagstuk bezig gaan. Elders hebben we dergelijke, licht subversieve gemeenschappen *crafting communities* gedoopt, met een verwijzing naar het werk van Richard Sennett (2008) over het (publieke) ambacht (Bannink, Bosselaar & Trommel, 2013; Trommel, 2018). Juist in deze ambachtelijkheid, zo luidt onze gedachtegang, zou de maatschappelijke veerkracht zichtbaar kunnen worden, die onder een strikt resultaatgerichte benadering verborgen blijft. Want het is de logica van het ambacht die het werken vanuit een simpele blauwdruk verbiedt, die behoedzaamheid en geduld voorschrijft, alsmede diepgaande aandacht voor de op te lossen problemen. In de ambachtelijke werkwijze regeert tolerantie voor fouten en ironie, gepaard aan uiteindelijk respect voor het resultaat, dat vooraf niet kon worden voorzien.

Al met al beoogt deze bundel, naast een analyse van de missers en tegenvallers, inklekjes te geven in en aanwijzingen te geven voor praktijken die iets lijken te verdragen van wat maatschappelijke veerkracht kan zijn en vermag. De impliciete boodschap daarbij is dat met de Participatiewet een koers is ingeslagen die niet te snel moet worden afgebroken om te worden ingeruild voor weer een nieuwe, overambitieuze aanpak.

1.6 OPBOUW VAN DE BUNDEL

In deze bundel ligt de focus op het voorlopige (!) resultaat van de Participatiewet, op de *richting* van het resultaat en op het *proces* dat in de afgelopen jaren heeft plaatsgehad. Bij de analyses van de auteurs zijn dan ook vragen aan de orde als:

Welke doelen hebben decentrale overheden en hun partners geformuleerd onder de centrale wetgeving? Zijn de publieke en private partijen gezamenlijk opgetrokken om hun doelen en die van hun partners dichterbij te brengen, en zo ja hoe? En welke lessen kunnen we hieruit trekken voor de toekomst? Dit type vragen komt aan de orde in deze bundel.

In het eerste deel van de bundel gaan diverse auteurs nader in op de achtergrond van de Participatiewet en op de wijze waarop gemeenten en hun partners vanuit de wetgeving en de centrale overheid zijn aangestuurd om lokale doelen te formuleren en na te streven. Judith Jansen (Movisie) reconstrueerde hiervoor het discours dat voorafging aan de invoering van de wet en doet hiervan verslag in hoofdstuk 2. Patricia van Echtelt van het SCP gaat in hoofdstuk 3 vervolgens in op de beleidstheorie die uiteindelijk de grondslag vormde voor de Participatiewet en een aantal flankerende regelingen. Ten slotte belicht Morena Oostburg, onderzoeker bij de Vrije Universiteit Amsterdam, de situatie van een specifieke groep die onderwerp had kunnen en volgens haar moeten zijn van het discours en de beleidstheorie: de hoger opgeleide jongeren met een beperking (hoofdstuk 4). Zij betoogt dat deze groep in de loop der jaren min of meer buiten het sociale zekerheidsdiscours is geraakt en daardoor maatschappelijk ver achterop dreigt te raken bij de 'peer group' van hoger opgeleiden zonder beperking.

Deel 2 van de bundel bevat twee artikelen waarin concrete resultaten van vijf jaar Participatiewet worden gepresenteerd. Lucy Kok (SEO Economisch Onderzoek) geeft in hoofdstuk 5 inzicht in de kwantitatieve effecten van de wet wat betreft de ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van jongeren met een beperking. Zij doet hierbij tevens verslag van een kwalitatief onderzoek onder jonggehandicapten als achtergrond van de gerealiseerde effecten. Als het voor jongeren, vanwege hun beperking, niet goed mogelijk is om in een reguliere werkomgeving arbeid te verrichten, verplicht de wet gemeenten het mogelijk te maken dat deze jongeren arbeid verrichten op beschutte werkplekken. In de eerste jaren, zo laat Hans Koe-mans van de Inspectie SZW zien, kwam het aanbod van beschut werk moeizaam van de grond. Sinds een à twee jaar gaat het beter. Hoe dat komt en hoe het beter kan, beschrijft hij in hoofdstuk 6.

In deel 3 van de bundel zoomen diverse auteurs in op de processen die lokaal hebben plaatsgevonden bij de nadere invulling van de Participatiewet. Samir Achbab en Hans Bosselaar, beiden verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, laten in hoofdstuk 7 hun licht schijnen over de vraag waarom in diverse regio's zo verschillend vorm en inhoud wordt gegeven aan de inrichting van nieuw beschut werk. Zij gebruikten een narratieve onderzoeksmethode om de lokale processen te doorgronden. Waar Achbab en Bosselaar kozen voor de narratieve onderzoeksmethode, koos Wilfred Boele voor de methode van *process tracing*. In hoofdstuk 8 licht

hij een tipje van de sluier op van zijn (later te verschijnen) proefschrift, waarin hij de processen in de gemeente Peel en Maas aan een diepgaande analyse onderwerpt. In deze gemeente lijken partijen er bovengemiddeld in te slagen om de drempels voor intensieve samenwerking weg te nemen. Het laatste hoofdstuk in dit deel (hoofdstuk 9) is van de hand van Hans Bosselaar en Duco Bannink (Vrije Universiteit Amsterdam). Zij deden onderzoek naar personen die in gemeenten de motor zijn van succesvolle samenwerking rond de re-integratie van jongeren met een beperking: de Dinges. Bosselaar lanceerde deze geuzennaam in zijn eerdere publicaties, omdat een van deze professionals, vanwege zijn succes en de onbestemdheid van zijn manier van werken, door zijn collega's waarderend 'onze Dinges' werd genoemd.

Het vierde en laatste deel van dit boek bevat drie artikelen die lessen uit en voor lokale praktijken bevatten. Het deel begint met artikelen van Pierre Koning en Milou Haggenburg-Mohammed. Beide auteurs haken aan bij het gegeven dat de uitkomsten van de uitvoering van beleid steeds minder voorspelbaar worden. Hierdoor is het voor partijen en zeker voor overheidsinstellingen van belang voortdurend te monitoren of en hoe de eigen inbreng in samenwerking bijdraagt aan de realisatie van de overheidsdoelen. Koning laat in hoofdstuk 10 zien dat op het terrein van re-integratie deze monitoring lokaal nauwelijks plaatsvindt, waardoor gemeenten kansen laten liggen om hun re-integratiepraktijken te optimaliseren. Hij doet aanbevelingen hoe gemeenten de monitoring kunnen opzetten en toepassen. Milou Haggenburg-Mohammed, buitenpromovenda aan de Vrije Universiteit Amsterdam en werkzaam bij de gemeente Amsterdam, vult in hoofdstuk 11 de aanbevelingen van Koning aan. Zij deed hiervoor onderzoek met behulp van de realistische evaluatiemethode, waarmee ze een re-integratieaanpak van de gemeente Amsterdam spiegelt aan de werkzame onderdelen van re-integratietrajecten voor jongeren met een beperking uit tientallen verschenen onderzoeksrapporten en -artikelen. Duco Bannink en Hans Bosselaar (Vrije Universiteit Amsterdam) onderschrijven middels hun hoofdstuk de analyse van Koning en van Haggenburg-Mohammed. De auteurs betogen in dit laatste hoofdstuk van de bundel dat het moeilijker wordt om vanuit een vooraf geconstrueerde beleidstheorie beleid te maken en uit te voeren. De klassieke gedachte, verwoord in diverse publicaties van bestuurskundige Andries Hoogerwerf (bijvoorbeeld Hoogerwerf, 2014), is dat beleidsmakers beleid kunnen maken door op voorhand een sluitende beleidstheorie te ontwikkelen en de beleidsinstrumenten aan de hand van deze theorie in te zetten. Deze lineaire aanpak past volgens de auteurs niet bij deze tijd, vandaar dat zij voor de lokale praktijk een nieuw model introduceren onder de naam 'Hoogerwerf 2.0'.

LITERATUUR

- Bannink, D., Bosselaar, H. & Trommel, W. (2013). *Crafting local welfare landscapes*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Drosterij, G. & Peeters, R. (2011). De nieuwe burgerlijkheid: participatie als conformerende zelfredzaamheid. *Beleid en Maatschappij*, 38(4), 456-472.
- Echtelt, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.
- Engbersen, G., Kremer, M., Went, R. & Boot, A. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*. Den Haag: WRR.
- Frissen, P. (2013). *De fatale staat. Over de politiek noodzakelijke verzoening met tragiek*. Amsterdam: Boom.
- Giddens, A. (1994). Living in a postindustrial society. In: U. Beck, A. Giddens & S. Lash (Eds.), *Reflexive modernization* (pp. 56-110). Cambridge: Polity Press.
- Hoogerwerf, A. (2014). Beleidsvoorbereiding: het ontwerpen van beleid. In: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (9de druk; pp. 65-82). Deventer: Kluwer.
- Jessop, B. (2003). Governance and metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony. In: H. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 111-116). Manchester: Manchester University Press.
- Lindblom, C.E. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 77-88.
- Moore, M.H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183-208.
- Osborne, S. & Strokosch, K. (2013). It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives. *British Journal of Management*, 24, 31-47.
- Sennett, R. (2008). *The craftsman*. New Haven: Yale University Press.
- Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Trommel, W. (2018). *Veerkrachtig bestuur, voorbij neoliberalistische drift en populistische kramp*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Veen, R. van der (2000). De verzorgingsstaat in de laat-moderniteit. Een sympathiserende kritiek op Anthony Giddens' sociaal-politieke geschriften. *Beleid en Maatschappij*, 27(2), 63-77.